Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6065**

19. Wahlperiode 28.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Corinna Miazga, Tobias Peterka, Marc Bernhard, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Siegbert Dröse, Peter Felser, Markus Frohnmaier, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Armin-Paulus Hampel, Martin Hebner, Martin Hess, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Johannes Huber, Jens Kestner, Norbert Kleinwächter, Enrico Komning, Jörn König, Dr. Rainer Kraft, Rüdiger Lucassen, Dr. Lothar Maier, Volker Münz, Ulrich Oehme, Stephan Protschka, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte KOM(2018) 640 endg.; Ratsdok. 12129/18

hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

Unvereinbarkeit des Verordnungsentwurfs des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte mit dem Subsidiaritätsprinzip

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis der Drucksache COM (2018) 640 final. wolle der Bundestag folgende Entschließung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon i. V. m. § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit rügt:

„1. Der Vorschlag in Unionsdokument COM (2018) 640 final. über die „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte melden“ verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

2. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zu übermitteln.“

Berlin, den 26. November 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Anlass, Ziel und Inhalt des Verordnungsvorschlags

Aus dem Berichtsbogen zum Verordnungsentwurf ergibt sich, dass die Kommission auf
1. die ihrer Meinung nach unzureichenden freiwilligen Anstrengungen von Unternehmen zur Bekämpfung terroristischer Inhalte im Internet und
2. auf wiederholten Druck[1] zweier Mitgliedsstaaten den vorliegenden Gesetzesvorschlag erarbeitet hat.

Er soll die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Erkennung und Entfernung terroristischer Online-Inhalte erhöhen, indem den Hostingdienstanbietern und den Mitgliedstaaten bestimmte Pflichten auferlegt werden. Damit sollen insbesondere die nach Auffassung der Kommission zu langen Reaktionszeiten der Unternehmen auf Meldungen terroristischer Internetinhalte durch autorisierte Stellen (referrals) deutlich verkürzt werden.

Bei der Zielgruppe des Verordnungsvorschlags handelt es sich im Übrigen um Hostingdiensteanbieter, die ihre Dienste innerhalb der EU anbieten (Marktortprinzip). Auf ihren genauen Niederlassungsort oder ihre Größe soll es nicht ankommen. Als Beispiele für solche Anbieter nennt der Vorschlag der Kommission insbesondere Social Media-Plattformen, Videostreamingdienste, Video-, Bild- und Audio-Sharing-Dienste, File-Sharing- und andere Cloud-Dienste sowie Websites, auf denen die Nutzer Kommentare oder Rezensionen abgeben können. Damit dürften letztlich alle Onlineangebote in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, in denen Nutzer Inhalte veröffentlichen können.
Um diese Dienstleister dazu zu bringen, entsprechende terroristische Inhalte auch tatsächlich zu entfernen, soll das Instrument der „Entfernungsanordnung“ eingeführt werden: Diese wird durch Verwaltung oder Gericht veranlasst und soll Hostingdiensteanbieter verpflichten, innerhalb einer Stunde nach Erhalt der Anordnung den Inhalt zu entfernen bzw. den Zugang zu diesem zu sperren.

Die zuständige Behörde oder die zuständige Einrichtung der EU soll ferner eine „Meldung“ an einen Hostingdiensteanbieter richten können, in welchem Fall dieser den gemeldeten Inhalt auf freiwilliger Basis auf dessen Vereinbarkeit mit seinen eigenen Nutzungsbedingungen prüfen und entscheiden soll, ob der Inhalt entfernt oder gesperrt wird. Die Hostingdiensteanbieter sollen darüber hinaus verpflichtet werden, gegebenenfalls eigene „proaktive Maßnahmen“ zu ergreifen, um ihre Dienste vor der Verbreitung terroristischer Inhalte zu schützen.

Die Hostingdiensteanbieter trifft darüber hinaus noch eine mindestens sechsmonatige Aufbewahrungspflicht hinsichtlich entfernter Inhalte und damit zusammenhängender Daten für Überprüfungsverfahren und Ermittlungszwecke. Vorgesehen ist auch eine Verpflichtung der Hostingdiensteanbieter, in ihren Nutzungsbedingungen ihre Strategie zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte darzulegen und jährlich Transparenzberichte über die von ihnen in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen zu veröffentlichen. Nach dem Verordnungsvorschlag sollen die Hostingdiensteanbieter ferner zur Einrichtung von Beschwerdemechanismen verpflichtet werden, mit denen sichergestellt werden soll, dass Nutzer die Entfernung ihrer Inhalte anfechten können.

Den Mitgliedstaaten wird deshalb auferlegt, ihre zuständigen Behörden mit den notwendigen Kapazitäten zu versorgen, um gegen terroristische Online-Inhalte vorgehen zu können. Außerdem sollen sie unter anderem verpflichtet werden, miteinander und gegebenenfalls mit Europol zu kooperieren, um Überschneidungen und Einflussnahmen in laufende Ermittlungen zu vermeiden.

Bei alledem geht der Verordnungsgeber davon aus, dass durch die Verordnung Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit, nicht eingeschränkt werden. Als Kompetenzgrundlage wird explizit (nur) Art. 114 AEUV (der Binnenmarkt) genannt.

[1] FRA und DEU hatten bereits Mitte April 2018 ein gemeinsames Schreiben der Innenminister an die KOM gerichtet, in dem die zügige Vorlage eines Legislativvorschlages gefordert wurde. Diese Forderung wurde im gemeinsamen DEU/FRA-Beschluss vom 19.06.2018 in Meseberg von BK'n Merkel und StP Macron nochmals bekräftigt. Der Verordnungsvorschlag entspricht im Wesentlichen den Forderungen, die im gemeinsamen Schreiben des DEU und FRA-Innenminister formuliert wurden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stellungnahme

Zum o.g. Verordnungsvorschlag liegt seitens Tschechien bereits eine Subsidiaritätsrüge[2] vor. In dieser Rüge werden Eingriffe in unterschiedliche Rechte und Freiheiten, darunter die Meinungsfreiheit, moniert. Die Verordnung verletze außerdem das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Außerdem ist die geplante Verordnung inzwischen Gegenstand (TOP 42) der vergangenen Bundesratssitzung am 23.11.2018 gewesen.

Trotz einer sehr kritischen Stellungnahme seiner für die Bewertung des Verordnungsvorschlags zuständigen Ausschüsse vom 12.11.2018 (Drucksache BR 474/1/18), aus welcher seitens des Innenausschusses explizit die Verletzung von sowohl Subsidiaritätsprinzip als auch Zweifel an der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hervorgehen, hat der Bundesrat sich dazu entschieden (vgl. 474/18 (Beschluss)) selbst keine eigene Subsidiaritätsrüge einzulegen, sondern vielmehr die Bundesregierung, die ausweislich des Berichtsbogens ja gerade selbst Auftraggeber der Schaffung dieser Verordnung mit ebendiesem Inhalt war, zu bitten, dafür Sorge zu tragen, dass die Hoheitsrechte der Länder im weiteren Verfahren gewürdigt werden und die Positionen des Bundesrates zur Verordnung im weiteren Verfahren auf EU-Ebene vorzubringen.

Die Fraktion der AfD schließt sich der Kritik der Beschlussempfehlung der Ausschüsse des Bundesrates und des EU-Mitgliedsstaates Tschechien an und stellt zusammenfassend Folgendes fest:

1. Keine ausreichenden Kompetenzen für den Rechtsetzungsakt

a) Überschreitung der Kompetenz aus Art. 114 AEUV – sog. Binnenmarktkompetenz

Die Kommission selbst gibt an, ihren Vorschlag auf Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stützen zu dürfen.

Diese Rechtsgrundlage trägt allerdings nur Sekundärrecht, das dem Aufbau eines Binnenmarkts von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital dient. Vorliegend stehen indessen sicherheitspolitische Maßnahmen und Regelungen im Vordergrund, um die zuständigen Behörden in ihrem Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen. Dies ist von der gewählten Rechtsgrundlage nicht gedeckt.

Ein als notwendig behaupteter Harmonisierungsbedarf der Bedingungen für Hosting Service Provider im digitalen Binnenmarkt, um zu verhindern, dass zukünftig die Wirtschaftstätigkeit aufgrund möglicherweise unterschiedlicher Entwicklungen nationaler Gesetze und rechtlicher Rahmenbedingungen (Stichwort: Flickenteppich) beeinträchtigt wird, trägt nicht.

Es ist grundsätzlich anzumerken, dass die sog. Binnenmarktkompetenz seitens der Kommission immer wieder genau dann als „Kompetenzkrücke“ herhalten muss, wenn keine einschlägige Rechtsetzungsbefugnis anderweitig zu finden ist. Mittlerweile beruft man sich standardmäßig auch dann auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV, wenn durch die intendierten Maßnahmen eigentlich gar kein unmittelbarer Binnenmarktbezug ersichtlich ist. Dies ist vorliegend vor allem in Bezug auf die mit der Verordnung verbundenen Eingriffe in das Recht der freien Meinungsäußerung und in die Informationsfreiheit zu sehen.
Die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Verordnung sind im Bereich der GASP (Terrorismusbekämpfung) sowie der RFSR (innere Sicherheit/Justiz) anzusiedeln – in denen eben gerade keine passende Kompetenznorm für die Verordnungsinitiative der Kommission besteht.

[2] http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20180331/czpos.do

b) Verletzung von Art. 291 Abs. 1 AEUV

Der Entwurf verletzt auch grundlegend die Rechte der Mitgliedstaaten aus Art. 291 Abs. 1 AEUV. Danach steht den Mitgliedstaaten die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union durch die erforderlichen Maßnahmen (u. a. Einrichtungen von Behörden und Verfahren) nach innerstaatlichem Recht zu. Innerstaatlich liegt diese Kompetenz bei den deutschen Ländern, die auch für die Ausführung der Bundes- und Landesgesetze zuständig sind.

Der Verordnungsentwurf ermöglicht nämlich den Durchgriff auf die hoheitlichen Rechte der Mitgliedsstaaten, das jeweils anzuwendende Verfahrensrecht und die Zuständigkeit der Behörden festzulegen. Die mit dem Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen greifen also in einen Bereich ein, der originär den Mitgliedstaaten respektive den Ländern obliegt, da der Entwurf im Bereich des öffentlichen Rechts vor allem Fragen der Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften berührt.

2. Keine Erforderlichkeit der Rechtsetzungsmaßnahme

An der Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte wird bereits ausreichend sowohl auf freiwilliger Basis (durch gerade die Vertreter in Schlüsselpositionen wie Facebook, YouTube, Twitter) als auch verpflichtend auf nationaler Ebene gearbeitet, sodass es keiner Regelung auf Ebene der Europäischen Union bedarf. Dies gilt umso mehr, als dass die Anbieter von Hostingdiensten, die am stärksten terroristischen Inhalten ausgesetzt sind, eigentlich außerhalb der EU operieren. Die Notwendigkeit zu einer Harmonisierung der bestehenden Vorschriften ist nicht zu erkennen, der Verweis auf Wettbewerbsverzerrungen und Einschränkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erscheint konstruiert.

Sollte die Kommission das anders sehen, so ist sie in der Bringschuld dafür, nachvollziehbar und exemplarisch aufzuzeigen, warum die gegenwärtigen Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus unzureichend sein sollen. Ein bloßer Hinweis auf ein mögliches Ausbreiten eines „Flickenteppichs“ durch eventuell künftig diverse nationale Regelungen innerhalb der EU ist jedenfalls unzureichend, als dass es der Schaffung einer Verordnung zur Regulierung bedürfte, zumal der Erlass einer Richtlinie als milderes Mittel dafür schon ausreichend wäre.

Es wird auch nicht ausreichend begründet, warum in die vorgenannten Hoheitsbereiche der Mitgliedsstaaten eingegriffen werden muss, um ein beschleunigtes Prüfverfahren zu erzielen. Steigende Prüfanforderungen in immer kürzeren Verfahren zu bewältigen, birgt unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zudem kaum vertretbare Risiken für die zuständigen Behörden hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über die Entfernung von als terroristisch eingestuften Online-Inhalten.

3. Übermaßverbot/Verhältnismäßigkeit

a) Mitgliedsstaaten

Die mit der Maßnahme in Zusammenhang stehenden Umsetzungsmaßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind mit einem hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand verbunden, der völlig unverhältnismäßig ist.

Im Berichtsbogen findet dieser Umstand unter der Überschrift „Folgenabschätzung“ diese Erwähnung:

„Die Vorschläge in ihrer derzeitigen Fassung lassen nicht unerheblichen gesetzgeberischen und organisatorischen Durchführungs- und Umsetzungsbedarf erwarten, was aufgrund der sehr knapp bemessenen Implementierungsfrist (bisher: 6 Monate[3]) durchaus herausfordernd wäre“.

[3] Intention: Abschluss vor den kommenden Wahlen zum EU-Parlament

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Entfernungsanordnung müsste zudem auch als verbindliche und sanktionsbewährte Entscheidung in der deutschen Rechtsordnung verankert werden, ebenso das dazugehörige Durchsetzungsverfahren.

b) Private Unternehmen/Wirtschaft

Mangels Differenzierung (Anwendungsbereich zu weit) nach tatsächlichem Gefährdungspotenzial von Hostingdiensteanbietern sind die zu erwartenden Belastungen für kleine und mittelständische Unternehmen enorm. Sie wären mit dem personellen und sachlichen Aufwand schnell überfordert: Die Schaffung eines Service zur Entfernung von Inhalten innerhalb einer Stunde (24-Stunden-Dienst erforderlich), eines (unsinnigen) Beschwerdemechanismus und neuer Speicherkapazitäten für längere Speicherdauer sowie die Erfüllung der Berichtspflichten sind kaum finanzierbar.

Es besteht die Gefahr, dass nur große Dienstleister den Anforderungen der vorgeschlagenen Verordnung gerecht werden können. Dies gilt insbesondere, da Aufwand und Kosten auch nicht durch automatisierte Systeme niedrig gehalten werden können, da in Grenzfällen, ergänzend, auch eine manuelle Überwachung durch den Menschen vorgeschrieben wird. Aus diesen Gründen und aufgrund der beträchtlichen Sanktionshöhe ist mit Widerstand seitens der Unternehmen beziehungsweise der Wirtschaft gegen die vorgeschlagene Verordnung zu rechnen.

c) Grundrechte

Unter „terroristischen Inhalten“ oder „Straftaten“ fallen die in der Anti-Terrorismus-Richtlinie von 2017 definierten Tatbestände, die sehr schwammig formuliert sind. Diese „Gummiparagraphen“ haben bereits bei der Verabschiedung der Richtlinie für Kritik gesorgt, da sie unscharf sind und Missbrauchsmöglichkeiten offenlassen. Mehrdeutigkeit und Unbestimmtheit schaffen große Risiken für die bürgerlichen Freiheiten, während die betonte Verbesserung der Sicherheitslage in der EU bisher nur vermutet werden kann, deren tatsächlicher Mehrwert aber wohl infrage gestellt werden darf.

Nicht ohne Grund findet sich in der Ausschussempfehlung des Bundesrates der Vorschlag, die o.g. Anti-Terror-Richtlinie nicht für die Entfernungsanordnung zugrunde zu legen, sondern zu Gunsten der Rechtssicherheit auf feste Listen von als terroristisch eingestuften Vereinigungen zu setzen wie im Beschluss GASP 2017/1426 iVm 2001/931/GASP

Durch das umfassende Regelwerk der Verordnung und insbesondere durch die Forderung nach „proaktiven Maßnahmen“, um sämtliche Inhalte bereits vor dem Hochladen zu überprüfen, wird faktisch eine Überwachungspflicht der Diensteanbieter geschaffen, obwohl eine solche durch entsprechende Urteile des EuGH [4]sowie Artikel 15 der E-Commerce-Richtlinie[5] untersagt sind und eine Zensur des Internets durch die Hintertür eingeführt wird.

Nach bestehender Rechtslage müssen rechtswidrige Inhalte schon heute unverzüglich gelöscht werden, sobald Plattform-Betreiber Kenntnis davon erlangen. Sollten aber Behörden künftig feststellen, dass ein bestimmter Betreiber keine ausreichenden proaktiven Maßnahmen umgesetzt hat, können sie diesen zukünftig dann zu „angemessenen, effektiven und proportionalen proaktiven“ Schritten verpflichten. Genau das liefe aber dann auf eine Überwachung hinaus, denn wie soll man proaktiv tätig werden, wenn man vorher nicht alle Inhalte vor dem Hochladen prüft – ein grober Eingriff in die Meinungsfreiheit und der Beginn der Abwälzung der Strafverfolgung auf Private.

Angesichts der empfindlichen Strafandrohung von bis zu vier Prozent ihres globalen Jahresumsatzes werden Hostingdiensteanbieter, die z.B. Websites mit Funktionen für Kommentare oder Rezensionen anbieten, auf diese in der Folge lieber komplett verzichten oder auf eine automatisierte Überwachung mittels entsprechender Filter setzen (die mangels Kontexterkennung mehr löschen werden als nötig) als sich den entsprechenden Haftungsrisiken auszusetzen. Der freie Meinungsaustausch im Netz würde damit nach und nach unterbunden.

[4] https://edri.org/sabam_netlog_win/

[5] aka Richtlinie 2000/31/EG unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32000L0031

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Außerdem fehlt die Unabhängigkeit der Zensurbehörden, die Sperrungen bzw. Entfernungen „terroristischer Informationen“ anordnen kann. Damit entscheiden Teile der Exekutive nach u.U. politischer Opportunität über die Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger, was zu einer Erosion dieser Grundrechte führen kann.

Fazit

Die Fraktion der AfD teilt grundsätzlich das Anliegen des Verordnungsvorschlags, die Verbreitung terroristischer Inhalte verhindern zu wollen. Nach Angaben aus einem FACT SHEET[6] der Europäische Kommission von September 2018 ist die Kommission zu Recht darüber besorgt, dass im Monat Januar 2018 fast 700 neue offizielle Propagandabeiträge vom sogenannten Islamischen Staat (Da‘esh) online verbreitet wurden und dass diese eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen. Allerdings kann Schutz vor dieser Gefahr nicht nach dem Motto „Der Zweck heiligt die Mittel“ dadurch gewährleistet werden, dass jegliche Hostingdienstanbietern pauschal zur Schaffung einer Zensurinfrastruktur verpflichtet werden. Damit würde unverhältnismäßig in die Rechte der Mitgliedsstaaten und ihrer Bürger eingegriffen.

Zudem stellt das Subsidiaritätsprinzip als grundlegendes Primärrecht der EU eine Schranke für EU-Rechtsetzungsakte dar. Es ist bereits dann unterlaufen, wenn die EU schon ohne entsprechende Kompetzenznorm handelt, was hier ganz deutlich der Fall ist.

Der Verordnungsentwurf verletzt sowohl die Rechte der Mitgliedsstaaten und die Rechte seiner Bürger. Sein Nutzen insgesamt wird bezweifelt. Der Entwurf ist zurückzuweisen.

[6] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5711_de.htm

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.